



כהרגלי, אני נמנע מהשימוש המסורתי במדור זה כמעין סקירה ומבוא לתוכן של החוברת בהמשך. לדעתי, בד"כ מבוא כזה מיותר, והכתבות והמאמרים שמהווים את תוכן המהדורה הנוכחית של תכנון בהחלט מסוגלים לדבר למען עצמם. במקום מבוא, אני מנצל את המדור שלי לכתבה המביאה את דעתי על נושא שנראה לי עשוי לעניין את קוראי הביטאון. הפעם הנושא הוא עיצוב מוסדי (ההסבר בהמשך בגוף הכתבה). אך באופן העלאת הנושא הכתבה יכולה גם לשמש תפקיד כפול, בהציגה גם כמה מהכתבות שבחוברת הזאת. כתבות אלו דנות בשניים שלושה נושאים המדגימים גישה של עיצוב מוסדי.

עיצוב מוסדי בתכנון: הדגמה בשלושה נושאים

מבוא: שלוש סוגיות לעיצוב מוסדי

לאחרונה תפסו שלושה נושאים מקום בולט בשיח התכנוני-ציבורי, שמוזכרים בהמשך בחוברת זאת: התכנון של פארקים מטרופוליניים ומימון פיתוחם ותפעולם (תגובות לכתבתם של קאופמן ושחורי במהדורה האחרונה של תכנון), איזורי תעסוקה מרחביים והקצאת תשואות הארנונה מהם בין הרשויות המקומיות (כתבתה של ד"ר נילי שחורי בהמשך), והרפורמה בניהול ומינהל המקרקעין בישראל (כתבתה של איריס האן בהמשך). במועדיההופעת

מלבד לעניין התכנוני שיש בכל שלושת הנושאים האלו, יש בהם עוד היבט במשותף, היבט שאולי נסתר יותר מהקשר התכנוני להסתכלות שטחית, אך לא פחות חשוב ממנו להתמודדות עם הבעיות הטמונות בשלושת הסוגיות האלו. בנוסף להיות הנושאים סוגיות תכנוניות, כ"א מהם דורש בלב הפרובלמטיקה שלו פתרון בעיצוב מוסדי. העמדתם כסוגיות בעיצוב מוסדי מעמיד בצורה אחרת את השאלות העולות בדיון על כ"א מהנושאים, ועל ידי כך מצביע על כוונים נוספים (ואולי חדשים) לפיתרון הבעיות העולות בהם.

מקרי הפארקים המטרופוליניים ואיזורי התעסוקה המרחביים: לגבי מימון הפארקים המטרופוליניים גישת העיצוב המוסדי הייתה נוטשת את המחלוקת בין מצדדי ההסתמכות המסורתית על מימון מהתקציב הציבורי ואלו הדוגלים בהענקת תמריצים להשגת מימון מהמגזר הפרטי – מחלוקת שאינה נובעת רק משיקולי יעילות ענייניים, אלא גם שואבת ממקורות של אידיאולוגיות מנוגדות. במקום להעמיד את השאלה של מציאת מקורות מימון כבחירה בין שתי גישות פשוטות וקיצוניות, הגישה החלופית המוצעת הייתה שואלת מה הוא עיצוב מוסדי אפשרי שהיה יכול לפתור את בעיית מימון הקמת הפארקים המטרופוליניים



ותחזוקתם. בין החלופות הבאות בחשבון לא רק אלו הפשטניות שהועלו בדיון עד כה, אלא שילובים יותר מורכבים בין רשויות ציבוריות, החברה האזרחית, חברות, יזמים ויחידים בשוק בצורות מוסדיות שונות. אלו יכולים להישען על חקיקה או על מבנים אירגוניים או שניהם יחד – פירוט בהמשך.

לגבי חלוקת הארנונה מאיזורי התעסוקה המרחביים המשותפים לכמה רשויות מקומיות, גישת העיצוב המוסדי כבר באה לביטוי, אך לא בצורה מושכלת או שיטתית. ניסו לפתור שתי בעיות בעיצוב מוסדי, אך לעת עתה ללא הצלחה רבה. את בעיית השיתוף בין הרשויות המקומיות ויצירת תכנון מתואם ביניהן ניסו לפתור בהקמת מערכות כפייה, אך אלו אינן יעילות ונתקלות באילוצי אכיפה. את סוגיית חלוקת ההכנסות ממסים מנסים לפתור בהקמת קרן לאסוף התשואות ממסוי הנכסים המשותפים וחלוקתם לפי נוסחה, אך עדיין מוקדם (לפי הכתבה) להעריך אם הקרן מתאימה למילוי משימה זו.

מקרה הרפורמה בניהול מקרקעי ישראל: הויכוח הציבורי סביב הרפורמה בניהול המקרקעין מעלה את ההיבט של עיצוב מוסדי במפורש ובמודע, וזאת ע"י הכללה בחקיקה המוצעת של תיקונים יסודיים במסגרת המוסדית העיקרית המופקדת על ניהול המקרקעין: מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י). אך גישה של עיצוב מוסדי מושכל ומנומק היטב, המושתת על ניתוח מוסדי שיטתי של מערכות התכנון וניהול מקרקעי המדינה, בולטת בהיעדרותה, הן מצד מציעי חוק הרפורמה ומצדיו והן מצד חוגי המסתייגים ומתנגדים. הדבר היחידי עליו מסכימים כולם – יוזמי החקיקה ומתנגדיה – הוא שיש ליקויים חמורים במערכת ניהול המקרקעין הדורשים תיקון, אך המחלוקת נסובה על זיהוי ליקויים משמעותיים שמהם נגזרים אמצעים בד"כ פשטניים לתיקונם.

כך מזהים יוזמי הרפורמה את הליקוי העיקרי במערכת בבירוקרטיה כושלת שמכבידה על קהל לקוחותיה ומפריעה לפעולה התקינה של השוק, ומציעים כפתרון הפרטה גורפת של נכסי המקרקעין הציבוריים והפיכת ממ"י לגוף שתפקידו היחיד שיעבוד הרכוש הציבורי ושיווקו היעיל ביותר. ניתן להביע ספק בכנות הנמקה זו, כי ניתן לתקן את הליקויים שזוהו באמצעים אחרים והרבה פחות קיצוניים, ולהעלות סברה שהמניעיים האמיתיים הם יותר אידיאולוגיים (בפירוש חיובי) או אינטרסנטיים (בפירוש שלילי).

אך במידה רבה גישת המתנגדים אינה הרבה יותר מושכלת, ומתבטאת לרוב בהתנגדות נמרצת לכל הרפורמה, התנגדות שמתבססת במוצהר על מניעים אידיאולוגיים גלויים. אלה המתנגדים מהצד השמאלי של הספקטרום הפוליטי לחקיקה המוצעת, נשארים דבקים בעיקרון שמירת הבעלות הציבורית על המקרקעין ללא התחשבות בהפרתו בפועל באופן ניהול הנוכחי של משק מקרקעי המדינה. כאלה גם המסתייגים מהצד הדתי והלאומי, שמוכנים להתעלם מכל הליקויים הקיימים לטובת שמירת העיקרון ההלכתי והציוני (כביכול) או הציוני האוסר מכירת מקרקעי ארץ-ישראל.

אישית אני מסכים עם כולם על זיהוי הליקויים במערכת הקיימת, אך מתפלא על הימנעות המתנגדים לרפורמה מלהצביע (לפחות בניירות עמדה שלהם שקראתי) על מה שנראה בעיני כלקוי המשמעותי ביותר במערכת ניהול המקרקעין הקיימת. ליקוי זה הוא בעצם האימוץ הזוחל בפועל ע"י ממ"י של עקרונות הפרטה, השיווק והשיעבוד שהרפורמה המוצעת רק תשלים את החלתם באופן פורמאלי וחוקתי. בשני העשורים האחרונים עקרונות אלו

חדרו בהנהגת ממ"י, למדיניותה (כפי שהיא מתבטאת בהחלטות ההנהלה שלה) ולנוהלים שלה, והחליפו את העקרון שאולי היה פעם, ובכל מקרה היה צריך להיות העקרון המתווה את ניהול מקרקעי המדינה (על פי הגדרת תפקידו של ממ"י) והוא העיקרון של נאמנות – במונח יותר מדויק באנגלית: stewardship.

מושג זה המבטא סוג מסוים של נאמנות ונגזר מתפקיד מוגדר בתקופות היסטוריות (עד ימי הביניים באירופה) של משרת בכיר המופקד על ניהול משק הבית של אדון האחוז, תפקיד שסמכויותיו הורחבו בתקופות ידועות לניהול נאמן של משק הממלכה כולה. דוגמה טובה היא האיזכור בספר בראשית: "ויואמר פרעה אל יוסף... אתה תהיה על-ביתי ועל-פיך ישק כל-עמי...". מושג זה מבטא ניהול נאמן של נכסים ומשאבים השייכים לבעלים אחרים, מתוך שמירה על ערכם לטווח הארוך. בדיוק כפי שמודגם במקרה של יוסף, מילוי התפקיד כולל חיזוי מגמות עתידיות ותכנון אסטרטגי לצל הזדמנויות ולקדם אסונות.

על אף אישור חוק הרפורמה בישיבה האחרונה של הכנסת, כנראה עדיין נשאר מרחב לתמרון בקביעת פרטי יישומו, כולל אופן ביצוע ההפרטה (עיתוי וממדי החלטה) והמבנה והתפקידים של ממ"י העתידי. במסגרת הקיום המנחים שנקבעו בחוק (וגם לגביהם קיימות גמישות מסויימת ואפשרויות של תיקונים בדיעבד) כדאי להקדיש חשיבה שיטתית לניתוח הסביבה המוסדית שקובעת את מדיניות הפיתוח של מקרקעי המדינה ועוסקת בניהולם, סביבה שכוללת את מערכת התכנון ואת ממ"י גם יחד. אימוץ גישת העיצוב המוסדי כרוך קודם כל בעירעור על עקרונות אידיאולוגיים לטובת העלאת שאלות מעשיות; לדוגמה: איפה, מתי ובאיזו צורה יותר כדאי להחיל הפרטה, ומתי ובאיזה צורה כדאי לשמור על בקרה ושליטה (ולא דווקא בצורת בעלות ציבורית צרופה) לטובת העניין הציבורי. גישת העיצוב המוסדי מכתובה בנייה פרטנית של חלופות מוסדיות אפשריות והערכתן הפרגמטית מבחינת ישימותן מחד, והערכה ערכית של התאמתן לעיקרון של stewardship – ניהול נאמן לטובת הציבור הנוכחי והעתידי – מאידך.

מה הוא עיצוב מוסדי

לפני שניתן להסביר מה העיצוב המוסדי עליו דובר, חייבים להבהיר מה הוא "מוסד". התפיסה הכללית מזהה את המונח "מוסד" עם אירגון או מסגרת אירגונית ממלכתית או ציבורי עם עוצמה, סמכות ותמידות. במובן זה מוסדות טיפוסיים כוללים ממשלה, בית משפט, משרד השיכון, הסוכנות היהודית, בית חולים, בית ספר וכד'.

נכון שכל אלה באמת מוסדות, אך בהגדרתו הנכונה המונח "מוסד" רחב הרבה יותר. לדוגמה, לפי הגדרה זאת גם חוק הוא מוסד, וכמו כן הוא כולל מערכות מורכבות ממסגרת חוקית, תקנים, נורמות ונוהלים, ואירגונים פורמאליים ולא-פורמאליים. מוסדות, לפי הגדרה זאת, הם "חוקי המשחק בחברה" – הם האילוצים שהאנושות המציאה על מנת להתוות את פעולות הגומלין בין בני אדם. מוסדות הם מערכות מורכבות של נורמות ומבנים אירגוניים המתמידים לאורך זמן בשירות תכליות הנקבעות ע"י הכלל. מוסדות יכולים להיות פורמאליים ולא-פורמאליים, ודוגמאות נעות בין חוקת ארה"ב ועד

משחק הקלפים הקבוע אצל ינקלה השכן.

עכשיו, עם הבנה נכונה של מוסדות, מובן שעיצוב מוסדי הוא עיצובם של מוסדות: המצאה, הקמה ויישום של כללים, נורמות, תקנות, חוקים, נוהלים ומבנים אירגוניים אשר יאפשרו או יאלצו התנהגות ופעולות להתאימן לערכים נתפסים, להשיג מטרות רצויות או לבצע משימות נתונות. ע"פ הגדרה זאת, כל הרמות של דיון ופעילות חברתית חזורי עיצוב מוסדי: קביעת מדיניות, חקיקה, תכנון, ועיצוב ויישום של תכניות ופרויקטים. אחת הכותבות בתורת התכנון ציינה שכל תכנון הוא עיצוב מוסדי; אולי זאת הגזמה, אך ללא ספק הרבה תכנון כולל מרכיב של עיצוב מוסדי.

ראשית, עיצוב מוסדי של תהליך התכנון עצמו; סוגיה זאת עולה לרוב כאשר מוסדות התכנון הקיימים נתפסים כלקויים או כושלים – הרפורמה הנוכחית של ממ"י הינה דוגמה טובה. שנית, כאשר מדיניות מסוימת כוללת תכנית, פעולות חדשות או פרויקטים חדשים, עיצוב מוסדי נדרש לענות על השאלה: איך יישמו אותם? שלישית, אם יישומה של מדיניות או תכנית תובע הקמת ארגונים חדשים או תיקונים של גופים קיימים, המתכננים שוב עומדים מול משימה בעיצוב מוסדי; כך גם במשימות מורכבות אשר דורשות היווצרות שילובים בינאירגוניים חדשים או שינוי צורת רשתות קיימות. ולבסוף, אם מדיניות או תכנית כרוכה בחקיקה חדשה או מתוקנת או תקינה חדשה היא תדרוש עיצוב מוסדי. בארץ, רבים המקרים של עיצוב מוסדי במסגרת תכנון, מתכנון ערי הפיתוח בשנות ה-50 עד ה-70 של המאה הקודמת, דרך תכנית שיקום שכונות של שנות ה-70 ו-80, ועד ההצעות הנוכחיות לתיקונים בחוק התכנון והבנייה. (המעוניינים ביותר מידע על עיצוב מוסדי והנסיון בו, ר' אלכסנדר, 2005, 2006).

חקר מקרה בעיצוב מוסדי: מימון הפארקים המטרופוליטניים

עד כה הויכוח סביב הסוגייה של אופן המימון של הקמה והפעלה של הפארקים המטרופוליטניים העלה רק שני פיתרונות חלופיים. אחד, התובע המשך מימוןם מהתקציב הציבורי, הממשלתי ו/או מתקציבי הרשויות המקומיות, מונע בעיקר משיקולים אידיאולוגיים. מבחינה ערכית גישה זאת דורשת הכרה מפורשת בפארקים כטובין ציבוריים ומתנגדת להתחמקות הממשל מחובתו לממןם. מצדדי התיקצוב הציבורי אינם מקבלים את הטיעון הנגדי, הפרגמטי כביכול, של חוסר אמצעים בקופה הציבורית, אלא טוענים שהכספים הדרושים אכן נמצאים והקצבתם היא רק עניין של קביעת עדיפויות.

מנגד, הנימוק של חוסר תקציבים ציבוריים תומך בהצעה הפרגמטית כביכול, להקריב חלק מהשטח המוקצה לפארק ולמסור אותו לפיתוח ע"י יזמים פרטיים. הקמת השותפות הציבורית-פרטית המוצעת תאפשר הקצאת חלק מרווחי הנדל"ן שלו למימון פיתוח הפארק ותחזוקתו. גישת העיצוב המוסדי מעלה את השאלה: האם אלו הדרכים היחידות האפשריות למימון הפארקים המטרופוליטניים? או, כדברי מצדדי השותפות הציבורית-פרטית למימון הפיתוח ותחזוקה של הפארק, האם התמריץ של הפרטה בפועל של חלק משטח הפארק הוא הדרך היחידה ליישם את התכנית, בהיעדר כל אפשרות של מימון הציבורי?

התשובה לשאלות אלו היא: לא; אלו אינן החלופות האפשריות היחידות, ומלאכת עיצוב מוסדי מושכל יכולה להעלות חלופות אחרות שכדאי יהיה לבדוק את יישמותן במבחן הערכה שיטתי. חלופות אלו מושתתות על תפיסה משותפת למושג של טובין ציבוריים. תפיסה זאת לא רואה את הטובין הציבוריים רק בהנאה הישירה של ציבור מבקרי הפארק והמשתמשים בו, אלא גם בהשבחה שקיום הפארק תורם לאורח החיים של כלל תושבי המטרופולין ובעקיפין (ובמידות שונות, התלויות באישיותם ומיקומם) בהשבחת ערך הנכסים המשמשים את בעליהם ומשתכניהם. מודעות זאת ייצרה דיון וספרות סביב נושא הנקרא value capture. ההתעניינות ב"לכידת ערכי השבחה" אינה מוגבלת רק לנושאים סביבתיים כמו פארקים ושטחים פתוחים, אלא מתייחסת לסוגיית המימון של השקעות ציבוריות בפרויקטים אסטרטגיים כמו תשתיות תחבורה ואנרגיה, וכד'.

בהפעלת גישת העיצוב המוסדי נוכל קודם לשאוב מהנסיון העשיר בעולם בהתמודדות עם אתגר "לכידת ערכי השבחה" והפנייתם למימון השקעות ציבוריות. לגבי תשואות מהשבחה תכנונית יש שתי שיטות ידועות (אך פחות מתאימות למקרה שלנו): היטלי השבחה (שכבר נהוגים – פורמאלית – בארץ) ואגרות השפעה (impact fees). בשיטות אלו למעשה גובים את ערך השבחה בסוג מסויים של מיסוי ישיר, והעיצוב המוסדי יוצר את המסגרת החוקתית המתאימה ואת המבנה האירגוני לביצוע השומה והגבייה. אך קיימות גם מסגרות מוסדיות יותר מורכבות שמאפשרות "לכידת השבחה" בדרכים עקיפות.

מבין אלו אדגים שלושה סוגי מוסדות שקיימים בארה"ב. הראשון עתיק ימים, ומוקם בדרך שיגרה למימון וביצוע משימות ציבוריות מסוימות (ולאו דווקא מיוחדות): המחוז המיוחד (Special District). המחוז המיוחד הוא גוף ממשלתי (ברמת השלטון המקומי) שמופקד על נושא מוגדר: חינוך (School District), ספריות, פארקים ושמורות טבע, כיבוי אש, הספקת מים, מערכות שופכין, תחבורה ציבורית, הסעה המונית, כבישי אגרה, וכיו"ב. הגבולות של המחוז המיוחד נקבעים עם הקמתו, והן יכולות לחפוף רשות מוניציפאלית אחת או כמה, או להשתרע על איזור מטרופוליטני שלם ולהתאים לתחום הפעילות ולתפקיד המחוז. הקמת מחוז מיוחד היא אקט פוליטי, בד"כ ע"י הרשות היותר גבוהה הממונה על השלטון המקומי, שבארה"ב זאת לרוב המדינה. כך חקיקה מיוחדת בבית המחוקקים (או צו מטעם המושל) תקבע את מבנה המחוז המיוחד ואופן ניהולו (כולל חלוקת השליטה בו בין הצדדים המעורבים השונים), תפקידיו, סמכויותיו, ואופן המימון שלו ושל פעולותיו. הסעיף האחרון כולל סמכויות מיסוי וקיום מנחים לאופן המסוי וגבייתו.

בין השאר קיימים בארה"ב מחוזות מטרופוליטניים מיוחדים לפארקים, אשר ממונים על תכנון, פיתוח ותפעול הפארקים המטרופוליטניים. מקור המימון של המחוז ופעולותיו במיסוי, אשר יכול להיות מוטל ישירות על משלמי המיסים באזורו, או נגבה בעקיפין בצורת היטל (הנקבע לרוב בנוסחת הקצאה) מכ"א מהרשויות המקומיות בתחומו. מוסדות דומים הוקמו גם בארץ למשימות ציבוריות מיוחדות; דוגמה אחת היא אגד ערי דן לשופכין.

פתרון אחד לבעיית יישום התכנית לפארק "איילון" לאיזור המטרופוליטני של תל-אביב וגוש דן ומציאת מקורות למימונו, היה לכלול בתכנית עצמה מרכיב של עיצוב מוסדי המציע הקמת רשות מיוחדת לפארק המטרופוליטני, לפי

דגם המחוז המיוחד האמריקאי המתואר לעיל, או הדומה לדגמים אחרים המוצגים בהמשך. בכל מקרה, הצעתי ממחישה את הזדהותי עם טענה עיקרית של קאופמן ושחורי (בכתבתם המקורית), שעל התכנון של פארקים מטרופוליניים לכלול מרכיב של עיצוב מוסדי המפרט את התהליכים שיש ליזום אותם והמבנים האירגוניים שיש להקים (או המוסדות הקיימים עליהן יש להסתמך) שיבטיחו את יישום התכנית בתנאים מציאותיים.

ההמצאה האמריקאית השנייה ל"לכידת ההשבחה" החלה בקליפורניה בסוף שנות ה-60 ואחר כך התפשטה לרוב מדינות ארה"ב. היא נקראת (TIF) tax increment financing שפירושו מימון ע"י רווח מסים. השיטה מבוססת על ההנחה שאם השקעה ציבורית כל שהיא צפויה להניב רווח במסים עתידיים (ארנונות לרוב) כתוצאה מהשבחת ערך הנכסים עקב ביצוע הפרויקט נושא ההשקעה, אזי ניתן לממן את עלות הפרויקט (או לפחות חלק ממנה) ע"י שיריון זרם ההכנסות העתידיות הנגזר מרווח המסים המתייחס להשבחה עקב אותו הפרויקט. שיטת ה-TIF הצליחה לא מעט בארה"ב, אך ידוע לי גם על ביקורות רבות והסתייגויות מתוצאותיה השליליות. האחרונות אינן רלוונטיות לעינינו, כי מדובר כאן יותר על החלתה המושגית של גישה כזו במסגרת קביעת מקורות מימון לרשות הפארקים המטרופוליניים המיוחדת.

בשנות ה-80 נוספה לקודמות עוד המצאה (המקרה השלישי) בעיצוב מוסדי ל"לכידת ההשבחה", והחידוש בה שיתוף המגזר הפרטי. מדובר בהקמת מחוז מיוחד עם ייעוד אחר ומבנה חדש, הנקרא: Business Improvement District (BID). תכלית ה-BID לאפשר שיקום מתחמים עסקיים מוגדרים בערים – לעתים במ.ע.ר אך גם מרכזים ואיזורים משניים, ועיקר שיטת המימון דומה לזאת של ה-TIF. החידוש בשיתוף בעלי העסקים והבעלים של נכסים בתחום ה-BID המוצע בהקמת ה-BID וניהולו, תוך הסכמתם לשיריון רווח הארנונה העתידית שהם יוקצו למימון עלויות של פרויקט השיקום. ה-BID די הצליחו במשימותיהם, אף כי. הצלחתם הכלכלית הייתה לעתים פועל יוצא של תכסיס מניפולטיבי. שהתכסיס היה כרוך בהגדרת גבולות ה-BID המוצע, כך שנכללו בתחומו פרויקטים אחרים עם פוטנציאל להניב רווח במסים, על אף ריחוקם וחוסר כל קשר תיפקודי.

אך הסתייגויות אלו אינן לעינינו, כי לא מוצע להקים BID (אשר ממילא אינו מתאים לייעוד המוסד הנוכחי) אלא ללמוד משהוא מה-BID. דוגמה זאת מצביעה על האפשרויות לקלוט את המגזר הפרטי לשותפות ציבורית-פרטית, ללא תמריץ הפרטת קרקעות לניצול נדל"ני. במקרה שלנו יזמים בקרבת הפארק, בעלי נכסים ומקרקעין באיזורים בנויים בשולי הפארק, ובעלי עסק בתחומי פעילות שיכולה להיות מושפעת ע"י יישום ותפעול של הפארק, יכולים להיות שותפים בכח.

בנוסף לדוגמאות מארה"ב, אולי נוכל ללמוד גם מהנסיון של הולנד, בה הושקעו מאמצים רבים לשמירת שטחים פתוחים ותמיכה בערכי נוף וטבע אשר רלוונטיים מאד לנושא שלנו - הפארקים המטרופוליניים. שם הבעייה קצת שונה מאצלנו, והסוגיה הרלוונטית היא שמירת שטחים פתוחים חקלאיים והגנה עליהם מלחצי פיתוח בעידן של נסיגת המדינה משליטתה הקשוחה הרגולטיבית דרך מערכת התכנון הסטטוטורית והפעלת סמכויותיה בקביעת יעודי קרקע. מערכת התכנון ההולנדית מצאה פתרונות שונים ודי עילים הכרוכים בעיצוב מוסדי מורכב למדי.

פתרונות אלו התבטאו בחלקם בהפעלה מדודה ומושכלת של סמכויות תכנון וניהול מקרקעין שכבר היו קיימות: קביעת ייעודי קרקע (zoning), איחוד מקרקעין (land consolidation) וסיבסוד לשמירת פעילות חקלאית. הפתרונות כרוכים חלקית בהקמת רשתות מוסדיות שיתופיות חדשות, ששלו רשויות תכנון וביצוע מחוזיות ומקומיות, בעלי עניין מקומיים – חקלאים, בעלים של מקרקעין ונכסים ויזמים בפועל ובכח, תושבים ועמותות של משתמשים (דייגים, שוחרי טבע וכיו"ב). כאן אנו עדים לעיצוב מוסדי חדשני בהקמת גופים משותפים ומשתפים בין המגזרים הציבורי והפרטי, כמו ועדות איחוד מקרקעין שהוענקו להן סמכויות תכנוניות, ועמותות אזרחיות (NGOs) שהוסמכו כ"שומרי נופים". עמותות אלו מאחדות בתוכן בעלי ענין שונים ציבוריים ופרטיים, הואצלו להן סמכויות תכנון ושילבו לרשותן תקציבים ציבוריים ואגרות עם תרומות ממקורות פרטיים כדי ליצור מערכות של סובסידיות צולבות לשמירת הפעילות החקלאית ופיתוח ייעודי קרקע חלופיים לשמירת הנוף הפתוח.

סיכום ומסקנות

העיצוב המוסדי הוצג לעיל כהיבט חיוני של התכנון במצבים רבים, כמודגם בשלושה מיקרים המעניינים אותנו כמתכננים. שלושתם נידונים בהרחבה בחוברת הנוכחית: מימון הפארקים המטרופוליניים, הקצאת תשואות הארנונה מאזורי תעסוקה מרחביים, ה והרפורמה בניהול מקרקעי ישראל. לא נידון בחוברת זו בגלל אי התאמה בין מועדי הפקת הביטאון.

ההיבט של עיצוב מוסדי כבר הופיע (אולי לא במודע) בקשר לאיזורי התעסוקה המרחביים בצורת מיסוד מנגנונים לכפיית שיתוף בין רשויות מקומיות בתכנון איזורי תעסוקה מרחביים משותפים והקמתם, ובהקמת קרנות לאיסוף תשואות המיסים מאזורי תעסוקה מרחביים והקצאתם ההמוסכמת בין הרשויות המקומיות. בהמשך, הפעלה מודעת ומושכלת של גישת העיצוב המוסדי הייתה מכתובה בחינת הנסיון דרך מערכת בקרה, ניתוח מוסדי שיטתי והערכת התוצאות, כדי ללמוד את גורמי ההצלחה והכשלון. אולי ייהיה ניתן, על סמך ממצאי מחקר כזה, להציע תיקונים במערכות אלו שישפרו את יעילותן, או הקמת מערכות אחרות ומבנים אירגוניים חלופיים.

ברפורמה של ניהול המקרקעין עיצוב מוסדי כבר תופס מקום בולט עם התיקונים המשמעותיים המוצעים בממ"י ותפקידיו. הבעיה שהעיצוב המוסדי הפרטני לא תפס את המקום המגיע לו בויכוח הציבורי עד כה, שהתנהל יותר בקוים אידיאולוגיים כלליים ומעט משיקולים פרגמטיים. כך נסב הויכוח בין חלופות קיצוניות של הפרטה גורפת ושאפה לעודד את השוק החופשי מחד (אף כי ערכים אלו משמשים לפעמים כיסוי שקוף למניעים פרטניים ומגזריים חומריים), ושמירה נחרצת על הנכסים הציבוריים מאידך (מתוך התעלמות פשטנית מהכירסום בבעלות הציבורית על נכסי המקרקעין הלכה למעשה, וקשיי ישימות במאה ה-21 של חזרה למשק ציבורי מבוקר. עם אישור החוק המתווה בכנסת האחרון, יש לקוות שעדיין לא מאוחר מדי להפעיל גישה של ניתוח ועיצוב מוסדי פרטני שישאף לממש ערך אחר שבכחו לגשר בין הקצוות של שוק חופשי ומשק ציבורי מבוקר. ערך זה הוא ניהול בנאמנות, כפי שמתבטא במונח באנגלית: stewardship.

המשימה המוצדקת, לכלול בתכנון הפארקים המטרופוליניים הצעה למנגנון אשר יאפשר יישום התכנית, דהיינו שיבטיח מימון עלויות פיתוח הפארק ותפעולו, מעמידה אתגר לעיצוב המוסדי. סקירה שטחית של הנסיון העולמי מראה מרחב פתרונות אפשריים, מלבד החלופות שמועלות בדיון להלן ובויכוח סביב אישור התכנית לפארק האיילון, בו הצדדים המתעמתים נוקטים בעמדות נוגדות קיצוניות. צד אחד, המונע משיקולים פרגמטיים, מציע לממן את יישום התכנית דרך הפרטה חלקית (העברה לידי שותפות ציבורית-פרטית) של חלק משטחי הפארק, ואילו הצד השני דורש שמירה צרופה על העיקרון של טובין ציבוריים ותובע המשך המימון מהתקציב הציבורי. הפתרונות האחרים, מושתתים לרוב על האפשרות של "לכידת ערכי השבחה", כרוכים בהקמת מוסדות חדשניים (כאן ובהקשר הנידון), מורכבות וייזום מסגרות ותהליכי תכנון וביצוע שונים מהנהוגים היום. הפעלה מושכלת של גישת העיצוב המוסדי הייתה סוקרת אפשרויות אלו באופן שיטתי ומעבדת אותן לכמה חלופות כדי להעריך אותן על יישמותן וכדאיותן.

אני מקווה שההדגמה הנ"ל משכנעת, שלעיצוב המוסדי יש מה לתרום לפיתרון בעיות שנראות לכאורה בעיות תכנוניות. בכל מקרה, מתבקשת המסקנה שהעיצוב המוסדי הינו (במקרים רבים) מרכיב חיוני ובלתי נמנע מהתכנון.

א. אלכסנדר

הפניות

Alexander, E. R. (2005) Institutional transformation and planning: from institutionalization theory to institutional design. *Planning Theory* 4 (3): 209-223.

Alexander, E. R. (2006) Institutional design for sustainable development. *Town Planning Review* 77 (1): 1-27.

